



中原经济区建设的 法治保障

张宝锋 等著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



中原经济区建设的 法治保障

张宝锋 等著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中原经济区建设的法治保障 / 张宝锋著. —北京:
法律出版社, 2014. 4
ISBN 978 - 7 - 5118 - 6221 - 1

I. ①中… II. ①张… III. ①经济区—经济建设—法律
保护—研究—河南省 IV. ①D927.610.229.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 058496 号

中原经济区建设的法治保障

张宝锋 等著

责任编辑 高山 黄琳佳
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2014 年 5 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司



印张 17.75 字数 255 千

印次 2014 年 5 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-6221-1

定价:40.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

建设“法治河南”为“四个河南两项建设” 提供法治保障

李庚香

法治兴则国家兴,法治强则国家强。法治是人类政治文明的重要成果,依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。“立善法于天下,则天下治;立善法于一国,则一国治。”党的十八大和新一届中央领导集体对法治建设提出了新任务、新要求。建设法治中国,为全面推进依法治国勾画了更加清晰的奋斗远景。

2011年9月28日,国务院发布了《关于支持河南省加快建设中原经济区的指导意见》,将中原经济区发展战略正式上升为国家战略,纳入国家国民经济和社会发展的十二五规划纲要。根据十八大提出的中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局和全面提高党的建设科学化水平的新要求,结合河南实际,河南提出了打造富强河南、文明河南、平安河南、美丽河南“四个河南”和推进社会主义民主政治制度建设、加强和提高党的执政能力制度建设“两项建设”,全面深化改革,着力提升治理能力和治理水平。

建设中原经济区,发展是第一要务、稳定是第一责任、法治是第一保障。法治建设是经济社会发展的重要支撑和坚强保障,在中原经济区建设中有着不可替代的作用,可以为中原经济区建设营造良好的法治环境、和谐稳定的社会环境和风

清气正的人文环境。建设“四个河南”、推进“两项建设”，法治更是其中应有之义，必须以法治思维图善治。这些都要求河南必须大力推动“法治河南”建设。

德和法都是社会文明的基本行为准则，德是自律性规范，法是强制性规范。市场经济是法治经济，必然要求更好地依靠法律来约束行为，调节关系。建设法治河南，一是要依法办事，引导人们“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”，让法治成为全社会的共同意识和行为准则。要坚持依法执政、依法行政、公正司法，善于运用法律规范行为，协调利益关系，维护公民合法权益，在法治轨道上推动各项工作。二是要不断完善法规制度。“凡属重大改革都要于法有据”，“确保在法治的轨道上推进改革”。程序是法治和恣意而治的分水岭。需要以法治思维和法治方式推进改革，就是让人们围绕着规则和程序办事。三是要加大执法力度，充分发挥法律、法规在惩恶扬善、激浊扬清方面的重要作用，维护正常的经济秩序、公共秩序和生活秩序。

为深入研究中原经济区建设及“四个河南、两项建设”中的重大法治理论与实践问题，河南财经政法大学组织一批学有专长的中青年专家、学者，专题就中原经济区建设中的法治保障问题进行了为期两年的攻关。他们围绕中原经济区建设的法治保障原则、中原经济区建设的地方立法保障、中原经济区建设的区域协调发展法治保障、中原经济区建设的市场竞争评估机制法治保障、中原经济区建设的农村土地法治保障、中原经济区建设的行政程序法治保障、中原经济区建设的生态环境保护法治保障、中原经济区建设的社会保障制度的法治保障及中原经济区建设的社会管理创新法治保障等问题进行专项研究，推出了高质量的研究成果。

该书融法学、经济学、社会学于一体，立意高远，视角新颖，研究内容全面、系统、完整，是我省社科界的又一力作。在此书即将付梓之际，我谨表示衷心的祝贺，并对作者寄予美好的希望。希望作者以区域社会经济法律治理理论为研究起点，在推进“四个河南”“两项建设”过程中有更高更好的学术成果奉献给社会。

河南省社科联主席、河南省政协常委、法学博士

李庆杰

目 录

第一章	中原经济区建设的法治保障原则	001
第二章	中原经济区建设的地方立法保障	028
第三章	中原经济区建设的区域协调发展法治保障	052
第四章	中原经济区建设的市场竞争评估机制法治保障	089
第五章	中原经济区建设的农村土地法治保障	119
第六章	中原经济区建设的行政程序法治保障	146
第七章	中原经济区建设的生态环境保护法治保障	181
第八章	中原经济区建设的社会保障法治	213
第九章	中原经济区建设的社会管理创新法治保障	252
后记		277

第一章

中原经济区建设的法治保障原则

改革开放三十多年来,我国的经济发展取得了举世瞩目的成就,随着改革开放不断向纵深延伸,我国区域社会经济发展不平衡的矛盾逐渐显露出来。区域发展不平衡与我国注重全面协调可持续发展的目标不相协调,甚至在一定程度上危及我国的国家统一、民族团结和政治稳定。“让部分地区先富起来”、“经济特区优先发展”等经济发展政策的提出虽然在当时的历史条件下对国家经济发展起到了不可估量的促进作用,但也在一定程度上产生了区域发展不协调的后果。为深入贯彻落实科学发展观,促进区域协调发展,“东北老工业基地振兴”、“西部大开发”、“中原经济区建设”等具有区域协调发展特征的经济功能区建设应运而生。中原经济区又称为“大中原经济区”,是指以河南省为主体,包含山西、湖北、安徽、山东省部分地区的综合性经济区。2011年3月,中原经济区建设正式写入国家《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》,标志着中原经济区建设正式上升为国家战略。纲要属于“理性建构主义”的产物,为中原经济区的建设指明了前进的方向和目标,要真正落实好规划纲要的要求,努力建设好中原经济区,还需要兼具国情与区域特征的中国特色社会主义法律制度的保障,需要市场与政府在法治保障下的双向

互动。

一、区域发展权视角下的中原经济区建设的法治环境

(一) 区域发展权概述

早在1986年,联合国大会就通过了《发展权利宣言》,宣言指出:“发展权”是一项不可剥夺的人权;其权利主体包括个体、团体、区域和国家(特别是发展中国家)。^①有学者认为:“所谓发展权是个体的和人的集体参与,促进并享有其相互之间在不同时空限度内得以协调、均衡、持续地发展的一项基本人权。”^②“区域发展权”是“发展权”的题中应有之义,“对区域发展的研究应引入‘人权’的新视角,而对发展权的探讨也应导入‘区域’的新维度,从而构建‘区域发展权’新概念”。^③

区域发展权视角下的中原经济区建设是中原大地及中原千万儿女固有的,与我国其他经济特区、行政区域一样,享受国家赋予特定区域差别化税收、财政、金融、土地供应及产业政策,整合自己的区域和资源优势,结合自己的发展现状和特点,持续发展以满足本区域内居民日益增长的物质和文化需求的权利。

区域发展权具有层次性、渐进性、多元性和开放性。层次性是指区域发展权大体可分为初级阶段和高级阶段。初级阶段以满足生存权为主要目的,高级阶段以可持续发展、追求幸福和政治参与为主要目的。^④渐进性是指区域发展的不间断性和连续性。多元性是指区域发展权是一个概括性的权利,其权利内容极其广泛,包括政治、经济、文化和社会权利等方面的诸多内容。开放性是指区域发展权将随着区域和社会的发展而不断扩展自己的形式和内容。

从目前中原经济区的发展层次看,中原大地绝大部分居民的生存权已基本得到保障,正处在由区域发展的初级阶段向高级阶段自我“涌动”的历史阶段。

① 参见齐延平:“论发展权的制度保护”,载《学习与探索》2008年第2期。

② 汪习根:《法治社会的基本人权》,中国人民公安大学出版社2002年版,第60页。

③ 汪习根、王康敏:“论区域发展权和法理念的更新”,载《政治与法律》2009年第11期。

④ 王琪璠:“论区域发展权的法律评价标准”,载《政治与法律》2009年第11期。

中原经济区建设应当立足本区域发展现状,充分利用区域资源优势,突出区域发展特色,尽早实现向区域发展高级阶段的过渡。

(二) 中原经济区建设的政府职能定位

1. 市场经济体制中的政府职能

我国 1993 年宪法修正案把《宪法》第 15 条修改为:“国家实行社会主义市场经济,国家加强经济立法,完善宏观调控”,从此开启了我国的社会主义市场经济体制建设,如何构建具有中国特色的社会主义市场经济体制成为亿万中国人的历史任务。美国学者奥尔森在指出,市场经济要想成功,有两个一般性条件:一是要有可靠而界定清晰的个人权利;二是不存在任何形式的强取豪夺。^①西方著名经济学家熊皮特指出,“开动和保持资本主义发动机运动的根本推动力,来自资本主义企业创造的新消费品,新生产方法或运输方法、新市场、新产业组织的形式”。^②我国台湾学者指出,“宪政国家,有其是实质宪政法治国家,本质上必须同时为租税国家。宪法皆由基本权及法治国原理所保障之私有经济体制,其存在有赖于国家财政需求有税收供应,不必牺牲经济自由,故纳税义务为私有财产及自由经济体制之代价”。^③

上述学者对市场经济体制、企业地位、政府功能等相关论述均以市民社会与政治国家“二元论”为框架。市民社会与政治国家“二元论”分析范式提示我们,无论是市场还是政府,都不是“自足”的系统。政治国家不能自己实现“蛋糕”最大化,如何把“蛋糕”做大是市场的机制和功能;同时,市场无法满足的公共产品和公共服务则需要政治国家提供。“二元论之基本意义,在于社会自身无法自行规整调节,而需赖国家作为有组织之工具,用以保障具体或一般之个人自由。国家之公权力虽非不能干预人民生活,但须先对国家与社会区分,作为个人自由之基本条件”。^④

① [美]奥尔森:《权力与繁荣》,上海世纪出版集团 2005 年版,第 152 页。

② [英]熊皮特:《资本主义、社会主义与民主》,吴良健译,商务印书馆 2007 年版,第 146 页。

③ 葛克昌:《税法基本问题》,北京大学出版社 2004 年版,第 5 页。

④ 葛克昌:《国家学与国家法》,月旦出版社股份有限公司 1996 年版,第 12 页。

在市民社会与政治国家二元论分析框架下,企业是市场主体,是中原经济区区域发展和中原振兴的主力军;政府是中原经济区建设的推动者、促进者、维护者和保障者。政府在区域发展中的功能定位应当坚持辅助原则,即市场能够解决的尽量由市场解决,市场解决不能解决或不能较好地解决的才由政府担负解决重任。“国家与社会区分,在宪法理论上今日仍有存在之必要……就基本价值之实现观点而言,较国家为之者具较高品质,故当国家职权与社会职权无法明确分辨时,依(疑则归社会)原则解决。而国家职权则受(补充原则)之拘束。”^①

另外,在市场主体与政府之间,还横亘着各种社会自治组织和社会团体。它们在市场经济体制中起到联系市场主体与政府的桥梁和纽带之功能。它们既是市场经济社会的一大特征,同时也是维护市场经济秩序的一支重要力量。“市民社会的组织化,市民自治组织和社会多元利益的整合机制的形成是市民社会成熟的标志。”“市民在社会生活中的多种角色形成其不同的社会关系网络,市民社会组织就是为了维护市民的各方面的利益和权利、协调市民社会运动过程中的各种利益关系,组织市民争取政治权利等而产生的社会组织体。”^②当前,我国和我省的各种社会组织虽还不算发达,但诸如房地产协会、民商协会、宛商协会、律师协会等社会团体也非常活跃,它们为促进区域合作与交流、支持地方经济发展和维护市场经济秩序发挥了重要作用。鉴于本书的研究主要是中原经济区建设的法治保障,所以有关社会自治组织的法治功能不再赘述。

2. 中原经济区建设中的国家责任

联合国1986年《发展权利宣言》第3条明确指出:“国家有权利和义务制定适度的国家发展政策,其目的是在全体人民和所有个人积极、自由和有意义地参与发展及其带来的利益的公平分配的基础上,不断改善全体人民和所有个人的福利。”第8条规定:“各国应在国家一级采取一切必要措施实现发展权利,并确保除其他事项外所有人在获得基本资源、教育、保健服务、粮食、住房、就业、收入公平分配等方面机会均等。”从上述国际法律文件可以看出,中央政府在国内外各

^① 葛克昌:《国家学与国家法》,月旦出版社股份有限公司1996年版,第42页。

^② 刘旺洪:“国家与社会:法哲学分析范式的批判与重构”,载《法学研究》2002年第6期。

区域协调发展和实现各区域和每个公民的发展权中具有不可推卸的职责。

中央政府在中原经济区建设中,主要通过行使立法权、行政权、审判权和检察权来保证对其所辖区域的治理。由于审判权和检察权均具有一定被动属性,审判权主要通过权利保护和权力监督来维护市场经济秩序;检察权主要通过对于行政权、审判权的检察监督实现全国法制统一和保障公民、法人或其他组织的合法权益。因此在区域经济协调发展方面,中央政府的职权主要是通过立法权或行政权运作来实现。

(1)立法层面

从我国《宪法》、《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》及《中华人民共和国立法法》等有关中央与地方事务管理权限的法律规定来看,中央与地方事权划分主要依据的是“重要事项”标准,即外交、国防、国家有关机关的机构、组织与职权、民族区域自治、特别行政区和基层群众自治制度、犯罪和刑罚、剥夺公民政治权利、限制人身自由、民事基本制度、基本经济制度、财政、税收、海关、金融和外贸、诉讼和仲裁制度等由全国人大及其常委会行使立法权;如果这些事项尚未制定为法律的,全国人大及其常委会有权授权国务院根据实际情况先行制定行政法规,但犯罪与刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚及司法制度除外。《立法法》第8条把这些重要事项全部纳入中央政府的事务管辖范围。

从市民社会与政治国家二元论的视角来说,在中原经济区建设中,实施宏观调控收入再分配和实现基本公共服务均等化等是中央政府的职责。宏观调控及收入再分配是市场经济健康发展的重要保障,基本公共服务则包括教育、医疗保障、公共基础设施建设等方面的公共服务。中央政府为了实施基本公共服务均等化收入再分配和宏观调控的职能,主要措施是财政、税收、金融、土地政策等行政和法律手段。

除上述中央专有管辖事项以外,中央与地方政府还有如下共同管辖事项:跨区公共资源开发与利用、社会保障、环境保护等。在这些事项上,要建立中央政府与地方政府共同负责的制度和机制,特别是按中央政府与地方各级政府之间

事权、财权、财力与支出责任相统一的原则科学配置事权、财权、财力和支出责任。在中央与地方共管事务管理上,应改变过去中央与地方之间的中央单向授予和地方被动接受的关系,转变为各区域发展主体与中央政府之间法制化的沟通协商机制。

为实现区域协调发展,全国人大及其常委会应当充分发挥其专属立法职能,在充分调查研究的基础上,尽早制定统筹国内区域协调发展的财政、税收、金融土地征收、生态环境保护等方面的法律。比如为保证各区域协调发展,全国人大应尽快制定《中央与地方事务管辖权限法》、《财政转移支付法》、《区域经济、技术、文化合作法》、《生态补偿法》等方面的法律,以实现全国基本公共服务的均等化,保护中西部欠发达地区、生态保护区居民的生存权和发展权。

(2)行政层面

行政机关所面临的是纷繁复杂的社会现实,法律不可能都给出具体的答案。在许多情况下,行政机关是在完全没有任何法律依据的情况下以自己的职权独立行使职权,这是由公共行政的特点所决定的。正如有学者所说:“如果坚持行政的职责纯粹是执行法律,就必须假设规则永远先于个别经验而存在,这实际上等于历史的终结,对于所有社会问题我们都已经有明确的法律方案。政府必须遵守法律,但历史在不断前进,因此,政府也必须出来法律没有给出答案的事务,公民也需要正确处理自己并不享有权利的某些利益。”^①

在法律没有具体规定的情况下,行政机关处理行政事务更多的是展现行政人员的社会精英品格,行政合理性的法哲学基础也在于此。“‘合理性’的本质是获得未来公民的同意,需要较高的预见性,因而往往只有精英能够胜任。”“行政行为的‘合理性’包含经济效率、德行、技艺等多方面的内容,在它们的指导性完成的行政行为,其最终的合法性需要等待历史的检验。”^②

在中原经济区建设中,国务院是我国的最高国家行政机关。国务院作为中央人民政府,能够把握全局,审时度势地制定我国区域协调发展的宏伟规划。中

① 毛玮:《论行政合法性》,法律出版社2009年版,第278页。

② 毛玮:《论行政合法性》,法律出版社2009年版,第280、282页。

央政府的职责主要是做好全国各主要功能区域的宏观规划和指导工作。中央的宏观规划应当包括政治规划、经济规划、土地资源与生态环境规划、社会文化规划等方面。中央政府对下级政府的工作指导是全方位的工作指导与监督。国务院在中原经济区建设中要积极履行国家层面的责任。除此之外,国务院还要做好中原经济区域内的各行政区的组织、协调和争议解决工作。

总的来说,中央政府在中原经济区建设的行政行为更多是以行政规划、行政指导和行政信息公开等“软法”形式体现。这种行政行为虽然缺乏行政命令那样的直接强制性,但其基于中央政府的“特殊身份”,也当然具有行政效力。“行政奖励、行政规划、行政指导和行政确认等行为,不能用法律行为的模式去理解,它的效力,主要取决于行政机关的地位。”^①当然,中央政府在区域经济社会发展中,也有行政监管职责。对于那些违反法律、行政法规及缺乏明显正当性的地方行政行为,中央政府有权要求地方及时纠正。

3. 中原经济区建设中的地方政府职责

从市民社会与政治国家二元论来看,在配置和规划各级政府事务管辖权限时,应当按照下级政府优先原则,下级政府能够解决的问题就由下级政府解决;否则再由上级政府统管。在中原经济区建设中,中央的政策导向和支持固然重要,但最为重要的还是地方政府应当有所作为。地方政府的运作方式主要也是立法和行政两个方面。

(1) 地方立法层面

按照《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国立法法》的规定,财政、税收、土地征收立法都是中央政府的专属管辖事项。《立法法》第64条规定地方人大及其常委会只能针对法律、行政法规的执行事项及地方性事项制定地方性法规。第65条规定,经济特区所在地的省、市的人大及其常委会根据全国人大的授权,可以制定地方性法规在经济特区实施。这种立法事项划分方式有固有缺陷。比如,地方立法不得涉及限制人身自由行政处罚、刑罚、不动产等基本民事立法权及财政、税收立法权等。然而,在市民社会与政治国家二元论框架下,

^① 毛伟:《论行政合法性》,法律出版社2009年版,第170页。

地方性基础设施建设、地区间公共资源调剂等地方政府应尽的职责;地方政府还要与中央政府共同负责社会保障、环境保护、跨区资源的开发利用等事项。这些事项往往与农村集体土地集约化经营、集体土地征收、产业激励与约束规制、财政税收调控措施、生态环境保护方略、临时性社会干预举措等经济、行政、法律措施与手段紧密相关。

这种立法权配置模式严重制约了地方自主权的发挥,对区域经济发展极为不利。有学者指出:“按照立法民主和自治的原则,中央与地方立法事项划分的基本依据和标准,应该是其‘影响范围’而并非‘重要程度’。”^①如果按照“影响范围”来界定中央与地方的事务管辖权限,像生态环境保护法律制度、土地与自然资源的利用和征收制度等许多仅关涉局部地方事务的事项都应交由地方政府管理。正如美国科迪斯法官在“领港调控案”的判决书中所说“如果事务要求全国统一调控,那么国会就具有专有立法权;如果事务需要根据地方特色得到多样化处理,那么即使它处于国会权力范围之内,只要国会没有制定立法去优先各州调控,各州就仍有权行使共有调控权”。^②这就是著名的界定中央与地方管辖期限的“库里法则”。

每个经济功能区都有自己的独有特征,中原经济区也不例外。中原经济区的基本特征是:区位优势明显,战略地位重要;自然人文资源丰富,开发潜力大;农业生产举足轻重,“三农”问题突出;平均发展水平低,工业化、城镇化任务艰巨。^③建设中原经济区的战略定位为:全国工业化、城镇化、农业现代化实验区;全国新型城镇化实验区;全国产业转移与集约发展先导区;全国传统文化开发创新实验区。^④中原经济区要实现发挥自己的自然资源、农业生产、人力资本、文化积淀等经济发展优势,转变经济发展落后、思想观念落后、工业基础落后、城镇化率及品质落后等经济发展劣势,必须走出一条适合自己社会经济发展的独特道路。

① 封丽霞:《中央与地方立法关系的法治化研究》,北京大学出版社2008年版,第355页。

② 转引自张千帆:《宪法学导论——原理与应用》,法律出版社2004年版,第235页。

③ 参见喻新安:“建设中原经济区若干问题研究”,载《中州学刊》2010年第9期。

④ 参见喻新安:“建设中原经济区若干问题研究”,载《中州学刊》2010年第9期。

要充分发挥自己的优势和弥补自己的劣势,中央政府必须向中原经济区地方政府放权,特别是地方立法权。鉴于短期内宪法、法律不可能对中央与地方立法权限重新进行调配,基于区域发展的必要性,中央政府应当在宪法、法律框架内对地方政府适度放权或赋予一定自主立法空间。比如,可以按照《中华人民共和国立法法》第65条之规定,“经济特区所在地的省、市的人民代表大会及其常委会根据全国人民代表大会的授权决定,制定法规,在经济特区内实施”。参照过去全国人大及其常委会向其他经济特区的立法授权,比如《全国人大常委会关于授权广东省、福建省人大及其常委会制定所属经济特区的各项单行经济法规的决议》、《全国人大关于授权汕头市和珠海市人大及其常委会、人民政府分别制定法规和规章在各自的经济特区实施的决定》,^①赋予地方政府一定土地资源税及生态环境税等税收立法权、集约农村集体土地承包经营立法权、公共财政激励与资助立法权等。

在中央对地方立法授权时,应当注意如下几个问题的平衡:一是处理好区域立法的合宪性、合法性与区域经济立法创新之间的关系,注意突出地方特色;二是以经济立法为重点,适度拓展其他领域的配套完善,增强区域经济立法的实效;三是坚持合理借鉴国外立法经验与紧密结合地方实际的统一;四是坚持立法创新与自觉接受中央政府的立法监督相结合。总之,我国属于单一制国家,地方立法权不是固有的,而是由中央政府授予。地方立法创新完全取决于中央立法监督机关的“授权”和“宽容”。立法创新不能超过一定的限度,这个度就是既要有利于地方经济发展,同时又不能挑战中央权威。

(2) 地方行政层面

从法制史的视角来看,行政是立法的前提。任何公共产品的提供都要以公共道德、专业技术能力为重要参考,能够综合考量上述因素的首先是地方行政部门。“从经验和理论两个角度来看,将行政视为前立法阶段更为合适。当然,对

^① 在此需要说明:《立法法》第65条的规定与原来全国人大及其常委会的授权立法决议或决定存在一定冲突,即《立法法》第65条规定的被授权主体仅限于经济特区所在地的省、市的人民代表大会及其常委会,而原全国人大及其常委会的授权立法决议和决定的被授权主体,不仅包括地方人大及其常委会,还包括地方行政机关。熊哲文:《法治视野中的经济特区》,法律出版社2006年版,第53页。

于已经确立的法律规则,行政机关是必须遵守的,但是,从全局来看,现在的立法是过去的行政,而现在的行政可能又决定着未来的立法。”^①

地方政府掌握法律、法规的具体执行权力,是区域经济发展的直接指导者和管理者;它们熟悉地方性“知识”,同时又受制于地方百姓的“口碑”,它们是区域经济发展的受惠者之一,因此地方行政机关在区域经济发展中的地位尤为重要。具体说,地方行政机关至少应做好如下几个方面的事务:一是区域社会、经济规划;二是区域社会、经济监管;三是构建本区域与其他区域的交流与合作平台与机制;四是负责与中央政府有关部门的沟通与协调;五是具体实施地方性公共产品的提供;等等。

总之,地方行政机关一方面在宪法、法律范围之内忠实执行国家有关区域协调发展的法律、法规,为构建国内各区域的协调、均衡发展提供了法制保障;另一方面,各级地方行政机关也应当在充分调查研究的基础上,在国家法律、法规“空白”甚至“滞后”环境下,结合本地区、本部门实际,开展因地制宜的实验和探索,为地方立法和国家立法提供前沿经验性报告和总结。比如,地方政府可以根据本地实际开展清洁生产税收约束机制试点,循环经济财政与税收激励机制试点、农村承包土地与城市国有土地使用权置换试点、生态环境补偿试点、城乡社会保障一体化试点、区域经济技术合作机制试点等。

二、中原经济区建设法治保障的基本原则

(一)平等竞争与开放统一原则

“在市场经济中,只有当个人和厂商拥有一套广泛而牢固的个人权利时,源于贸易的大量重要的收益才会形成,许多重要类型的生产活动才会发生。事实上,超过原始社会所能得到的贸易收益,只能在个人权利既广泛又牢固的环境中才会发生。”^②个人和企业家广泛而牢固的个人权利其实就是经济自由权。我国

^① 毛玮:《论行政合法性》,法律出版社2009年版,第152页。

^② [美]奥尔森:《权力与繁荣》,上海世纪出版社2005年版,第145页。

有学者认为：“经济自由是指是市场经济的另一个基础性条件，尽管在很多国家将其内含于财产权之中，但是现代国家都纷纷视为独立权利给予关注。”^①我们认为，经济自由权虽然是从财产权中分化出来的一个权利，但其已经超越了财产权所能容纳的内容。所谓经济自由权其实就是市场主体的营利动机、意志及其行为的客观化应当受到国家的尊重与保护，并排除其他任何单位和个人侵犯的能力和资格。政府尊重和保护个人和厂商的经济自由权其实就是构建竞争与开放统一的市场经济法制环境。

平等性、竞争性、开放性与统一性是市场经济的本质特征。构建平等竞争与开放有机的市场法制秩序是政府的首要职责。过去我国坚持的是设立经济发展特权、给予特别经济政策与特殊法律优惠的“使一部分地区”先富起来的发展模式。它为在短期内迅速提高特定地区的国民生产总值及提升整个国家的经济实力发挥了巨大作用。然而，这种“特殊主义”的经济发展模式长期运行的结果是东部地区与中西部地区的社会、经济差距愈来愈大。它给我国的和谐社会建设带来了巨大的危害，甚至危及国家的统一，影响了民族团结。这不仅是一个重大的经济问题，更是一个非常重大的社会和政治问题。

为促使国内各区域协调均衡发展，构建环境友好型、资源节约型社会，实现长治久安，我国的经济和社会发展模式必须进行根本性变革，即不必要、不科学的法律和政策差异不再具有正当性；法律和政策所能容忍的个别化待遇只能是那些基于本部门和本地区实际而作出的“个性化”安排。“从此区域发展将由以往的特殊主义的政策优惠转变成普遍主义的权利期待：立法上向各地区开放出统一的、均等的发展权利，但在具体的法律适用和法律执行中可以针对各发展地方的实际情况和具体需要，在追求和实现其发展权利的路径与方式上给予特殊性的特别处理。”^②总之，区域经济发展固然重要，其真正促进区域经济协调和可持续发展的不是任何形式的地方保护主义，而是平等竞争与开放统一的法治化的市场环境。

① 张千帆：《宪政、法治与经济发展》，北京大学出版社2004年版，第274页。

② 汪习根、王康敏：“论区域发展权和法理念的更新”，载《政治与法律》2009年第11期。